



REPUBBLICA ITALIANA

sent. 464/2010

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Antongiulio MARTINA	Presidente f.f.
Dott.ssa Daniela MORGANTE	Componente
Dott.ssa Giuseppina MIGNEMI	Componente relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 29609 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

CALAMIA CARMELO, nato il 9 luglio 1960 a Campi Salentina (LE) ed ivi residente alla Via R. Maddalo, n. 31, c.f. CLMCML60L09B506E, rappresentato e difeso dall'Avv. Roberto G. Marra, c.f. MRRRRT56S03D883G, in virtù di mandato a margine della memoria di costituzione in giudizio ed elettivamente domiciliato in Bari, presso lo studio dell'Avv. Luigi Paccione, Via Quintino Sella, n. 120;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 13 maggio 2010, il Relatore dott.ssa Giuseppina Mignemi, il P.M. nella persona della dott.ssa Carmela de Gennaro, l'Avv. Marra per il dott. Calamia;

FATTO

Con nota n. 37980 del 7 maggio 2009, il Segretario Generale della Provincia di Lecce segnalava alla Procura Regionale un'ipotesi di danno erariale asseritamente derivata dalla emanazione di determinazioni con le quali alcuni Dirigenti di Settore della struttura burocratica della Provincia avevano liquidato compensi al personale dipendente, in assenza dei presupposti normativi, regolamentari, e/o contrattuali, in contrasto con il principio di onnicomprensività del trattamento economico dei pubblici dipendenti.

In esito all'istruttoria conseguente alla trasmissione di detta nota, la Procura Regionale riscontrava che il dott. Carmelo Calamia, in qualità di Dirigente del Settore Programmazione Strategica –Servizio Sviluppo Locale, Politiche UE, Agricoltura, Risorse Mare della Provincia di Lecce, aveva liquidato compensi, oltre che a se stesso, anche ai dipendenti Giorgio Feline, Riccardo Campo, Gabriella Zollino e Andrea Feline, per incarichi connessi alla partecipazione al progetto di iniziativa comunitaria denominato "Equal Slalom", per complessivi euro 9.917,24, oltre oneri IRAP, corrisposti nel corso dell'anno 2005 a carico del bilancio provinciale ed aveva altresì liquidato, con la determinazione n. 2606/05, ai dipendenti M. Teresa Astro, Antonio Melcore e Gianfranco Piccinno compensi per complessivi euro 1.328,99 per lo svolgimento di attività connesse alla gestione dei Patti territoriali della Provincia.

Sulla base delle predette risultanze, la Procura Regionale notificava un primo invito a dedurre, recante data 3 giugno 2009, nel quale veniva contestato al dott. Calamia un danno erariale pari ad euro 11.246,14 coincidente con il complessivo importo riconosciuto ai citati dipendenti provinciali asseritamente in violazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici.

Successivamente, la Procura Regionale notificava al dott. Calamia un secondo invito a dedurre, recante data 21 settembre 2009, notificato il 5.10.2009, poiché, nel prosieguo dell'attività istruttoria, era emersa l'esistenza di ulteriori delibere di liquidazione di emolumenti, dalle quali risultava che gli importi complessivamente corrisposti in violazione

del citato principio di onnicomprensività della retribuzione ammontavano ad euro 31.796,89. Conseguentemente, la suddetta Procura provvedeva a riquantificare il presunto danno erariale.

Con atto depositato il 12 novembre 2009, la Procura Regionale citava in giudizio il predetto Carmelo Calamia chiedendone la condanna al pagamento, in favore della Provincia di Lecce, di euro 31.796,89 o della diversa somma che sarebbe risultata in corso di causa o, comunque, con valutazione equitativa, il tutto aumentato del maggior danno da svalutazione monetaria, con interessi e vittoria di spese.

Secondo la Procura, infatti, dovevano considerarsi assunte in violazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici sia le determinazioni nn. 171/04, 180/04, 36/05 e 45/05, assunte dal dirigente, attuale convenuto, che riconoscevano ai dipendenti un corrispettivo connesso alla partecipazione al progetto di iniziativa comunitaria denominato "Equal Slalom", per un ammontare complessivo di euro 16.347,14, oltre oneri ed IRAP, corrisposti nel 2005 a carico del bilancio provinciale; sia le determinazioni nn. 7/05, 40/05, 64/05, 17/05, 31/05, 43/05, 64/05, 86/05 e 113/05, con le quali il suddetto dirigente liquidava agli altri su citati dipendenti compensi per complessivi euro 15.449,75, in relazione ad attività connesse alla gestione dei Patti Territoriali della Provincia.

Con memoria depositata il 23 aprile 2010, si costituiva in giudizio il dott. Calamia, rappresentato e difeso dall'Avv. Marra, che, in primo luogo, contestava l'irregolarità della citazione perché fondata su una pluralità di addebiti non connessi tra loro ed attinenti a fonti di danno differenti.

Con specifico riferimento, poi, alla corresponsione di somme a dipendenti della Provincia di Lecce motivata dalla partecipazione al progetto "Equal Slalom", il convenuto evidenziava di avere operato in adempimento al mandato conferitogli dalla Giunta Provinciale; che i fondi utilizzati per il pagamento dei dipendenti non erano provinciali, ma comunitari e che tutta

l'attività era stata rendicontata a monte della concessione del finanziamento e della percezione del corrispettivo.

In particolare, secondo il convenuto, l'azione era infondata perché, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura, il progetto "Equal Slalom" non era un progetto obiettivo, ma un progetto comunitario, che, pertanto, non soggiaceva alla precisa concatenazione procedurale cui faceva riferimento la Procura, procedura asseritamente violata dal convenuto.

Non vi era, poi, alcuna violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione del pubblico dipendente, perché il caso delle determinazioni in questione rientrava, secondo l'assunto della difesa del convenuto, nella deroga di cui all'art. 37 dell'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, poiché quelle retribuite con i fondi comunitari erano attività aggiuntive ed estranee sia a quelle dell'ente che a quelle dei dipendenti, svolte fuori dall'orario d'ufficio.

Infine, evidenziava la difesa del convenuto come tutte le spese rendicontate per il progetto, ivi comprese quelle per il personale, erano state ammesse e liquidate alla Provincia di Lecce dalla Commissione Europea per il tramite del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In ogni caso, non vi era danno erariale, ma anzi un notevole risparmio economico.

Analoghe considerazioni la difesa del convenuto prospettava con riferimento alle determinazioni relative alla corresponsione di somme ai dipendenti dell'Amministrazione Provinciale di Lecce riferite allo svolgimento di attività di supporto per i Patti Territoriali della Provincia di Lecce, per i quali la Provincia era stata individuata come soggetto responsabile.

Tanto premesso, la difesa del convenuto chiedeva la declaratoria di infondatezza della domanda di condanna per entrambi gli addebiti ritenendo insussistenti gli elementi costitutivi della fattispecie della responsabilità amministrativa e, in subordine, la riduzione dell'addebito.

All'udienza del 13 maggio 2010, l'Avv. Marra, per il convenuto, reiterava le considerazioni e le difese prospettate in atti, concludendo come in memoria.

Il Pubblico Ministero si riportava all'atto di citazione confermando le richieste in esso contenute e precisando che i fondi una volta introitati nel bilancio provinciale soggiacevano alle disposizioni normative che regolano quest'ultimo, comprese quelle relative alla onnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. L'odierno giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dalla Procura Regionale concernente un'ipotesi di danno erariale derivato dalle determinazioni con le quali il Dott. Calamia, nella sua qualità di Dirigente del Settore Programmazione Strategica – Servizio Sviluppo Locale, Politiche UE, Agricoltura, Risorse Mare della Provincia di Lecce, liquidava, oltre che a se stesso, anche ad alcuni dipendenti della Provincia di Lecce, compensi per attività prestate in occasione della realizzazione di un progetto comunitario denominato “Equal Slalom” e per lo svolgimento di attività connesse ai “Patti Territoriali della Provincia”.

2. Preliminarmente, d'ufficio, deve essere valutato se la reiterazione dell'invito a dedurre abbia prodotto effetti destinati a riverberarsi negativamente sul giudizio successivamente instaurato con la citazione emessa in data 12/11/2009.

Invero, nessuna conseguenza pregiudicante la decisione sul merito della controversia si è prodotta in conseguenza del doppio invito a dedurre.

E ciò in quanto, tenuto conto del momento di emissione dell'atto introduttivo del giudizio e considerata la sospensione feriale dei termini (indubitabilmente applicabile, secondo un consolidato e pacifico orientamento giurisprudenziale di questa Corte, anche alla fase di instaurazione del giudizio di responsabilità), l'iniziativa giudiziaria è stata tempestivamente intrapresa prima del decorso del termine di 120 giorni (prolungato per la durata del periodo feriale) decorrente dalla scadenza del termine di trenta giorni assegnato dalla Procura alla parte per le deduzioni con il primo invito a dedurre del 3 giugno 2009.

E, peraltro, è da considerarsi del tutto legittima l'integrazione di detto primo invito a dedurre, in considerazione dei nuovi elementi di addebito emersi in sede istruttoria dopo la notifica del primo invito.

3. Ancora in via preliminare, non merita accoglimento l'eccezione avanzata dalla difesa del convenuto relativa alla asserita irregolarità della citazione perché fondata su una pluralità di addebiti senza alcuna connessione fra loro.

Premesso che tutti gli addebiti sono stati ritualmente contestati dalla Procura con i due inviti a dedurre, va rilevato che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa del convenuto, la fattispecie contestata al Calamia è omogenea vertendo l'atto di citazione su determinazioni con le quali sono stati liquidati compensi a pubblici dipendenti, asseritamente in violazione della disciplina normativa vigente, con danno per la Provincia di Lecce, nel cui bilancio sono confluiti i fondi, con i quali detti compensi sono stati pagati.

Sennonché, appare assorbente il rilievo che l'art. 104, 1° comma, c.p.c., applicabile al processo innanzi a questa Corte in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 26 R.D. n.1038 del 1933, prevede che contro la stessa parte possono proporsi nel medesimo processo più domande anche non altrimenti connesse.

4. Nel merito, la pretesa è fondata.

Occorre in primo luogo evidenziare che, nella vicenda, non assume alcun rilievo la provenienza dei fondi erogati in attuazione dei progetti per i quali sono state svolte attività specificamente remunerate ai sensi delle deliberazioni dirigenziali sopra indicate.

Indipendentemente dalla provenienza, i fondi destinati alla realizzazione del progetto "Equal Slalom" e per la gestione dei Patti Territoriali, una volta acquisiti dalla Provincia e, quindi, confluiti nel bilancio dell'ente, non si sottraggono alla disciplina concernente l'impiego delle risorse finanziarie di pertinenza dell'Amministrazione locale.

La provenienza della provvista è, cioè, un antefatto del tutto irrilevante rispetto agli atti di gestione che quelle somme abbiano impiegato, in coerenza con il principio della universalità

che governa il bilancio degli enti locali.

In altri termini, nessun rilievo assume la provenienza (comunitaria, statale o provinciale) della provvista finanziaria: il profilo determinante è esclusivamente quello della riferibilità delle risorse del cui corretto impiego si discute al pubblico erario.

Né, d'altra parte, nel caso in esame, sono state formulate dalla Procura Regionale censure attinenti a finalità di impiego incoerenti rispetto agli scopi perseguiti attraverso l'attribuzione dei mezzi finanziari.

Dunque, l'assenza di contestazioni delle Amministrazioni eroganti la provvista circa l'impiego delle risorse coerentemente con lo scopo perseguito dai progetti, o addirittura eventuali positive attestazioni di tale coerenza, non possono integrare una esimente per l'odierno convenuto.

Chiarita la prospettiva dell'indagine, occorre verificare, prioritariamente, se le regole che sovrintendono l'utilizzo e la remunerazione del personale della Provincia siano state rispettate e, nell'eventualità in cui tale indagine dia esito negativo, occorrerà procedere all'accertamento della idoneità della condotta non conforme ai parametri normativi di riferimento a generare un nocumento patrimoniale al pubblico erario.

4.1 Con riferimento al primo profilo di indagine, il Collegio è dell'avviso che, sia per il caso del progetto comunitario "Equal Slalom" che per i Patti Territoriali, si verta in ipotesi di attività inerenti al rapporto di lavoro, essendo la Provincia un Ente locale a fini generali, sia pure con riferimento all'ambito territoriale di competenza.

Già con la legge n. 59 del 15.3.1997, recante la *"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997, all'art. 1, veniva esplicitato detto principio prevedendo che fossero *"conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno*

1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.”.

Il successivo articolo 4, lett. c), della medesima legge, prevedeva anche che il Governo, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, provvedesse a *“ridefinire, riordinare e razionalizzare, sulla base dei principi e criteri di cui al comma 3 del presente articolo, al comma 1 dell'articolo 12 e agli articoli 14, 17 e 20, comma 5, per quanto possibile individuando momenti decisionali unitari, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agroindustriale e nei servizi alla produzione; per quanto riguarda le politiche regionali, strutturali e di coesione della Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, la ricerca applicata, l'innovazione tecnologica, la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale e la promozione della razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione; per quanto riguarda la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno dell'occupazione; per quanto riguarda le attività relative alla realizzazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali, all'avvio degli impianti medesimi e alla creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni ed impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica.”.*

A norma dell'art. 5, “Ai fini dell'applicazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e del principio di sussidiarietà di cui al comma 3, lettera a) e del principio di efficienza e di economicità di cui alla lettera c) del medesimo comma, del presente articolo, ciascuna regione adotta, entro sei mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, la legge di

puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa.”.

Il D.Lgs. 18-08-2000, n. 267, poi, nell'individuare le competenze proprie delle Province, all'art. 3, ha previsto che *“1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. (...) 3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.*

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.”.

A norma dell'art. 19 dello stesso decreto legislativo: *“2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.”.*

Orbene, per come anche rappresentato dalla parte, nella memoria difensiva depositata il 23 aprile 2010 (pag. 3), nell'ambito degli orientamenti stabiliti dalla Commissione Europea, con la comunicazione agli Stati membri C (2000) 853 del 14.4.2000, relativamente all'iniziativa “Equal”, per la lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze in relazione al mercato del lavoro”, la Provincia di Lecce presentava il progetto denominato “Slalom” che, con la nota n. 13246 del 21.4.2004 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, risultava essere ammesso all'Azione 3, che prevedeva “la messa in rete telematica, diffusione di buone prassi e impatto sulla politica nazionale.”.

Le attività poste in essere per la realizzazione della predetta iniziativa comunitaria rientrano

senza dubbio tra quelle che la Provincia può, anzi deve, assumere in ragione delle proprie competenze istituzionali, per come individuate dalle normative precedentemente citate, nell'ambito delle politiche sociali e produttive.

Lo stesso può dirsi con riferimento alle attività connesse ai Patti Territoriali della Provincia di Lecce, per cui detta Provincia era stata individuata quale soggetto responsabile.

La promozione e il coordinamento delle attività produttive in genere e, pertanto, anche di quelle agricole e manifatturiere, cui fanno specificamente riferimento i Patti, rientra, sempre in virtù della normativa citata, tra i compiti propri della Provincia.

Pertanto, non è pertinente il riferimento all'art. 37 dell'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, che regola il "*Conferimento degli incarichi extraufficio*", sia perché le attività collegate alle due iniziative sono da considerarsi attività proprie dell'ufficio, sia perché, peraltro, la procedura prevista dal predetto art. 37 per il conferimento degli incarichi extraufficio ai dipendenti non è stata seguita, non essendo stati, nel caso di specie, detti incarichi conferiti dal Presidente della Provincia su proposta del Dirigente, ma direttamente dal Dirigente.

Proprio in ragione del fatto che si trattava di attività d'ufficio, nessun compenso, poi, poteva essere erogato, aggiuntivamente rispetto alla ordinaria remunerazione, spettante in qualità rispettivamente di dirigente e di dipendenti comunali, per l'espletamento dei compiti connessi al progetto di iniziativa comunitaria denominato "Equal Slalom" ed alla gestione dei Patti Territoriali della Provincia, iniziative comunque rientranti nelle attività esplicative delle finalità proprie dell'Ente.

E ciò tenuto conto della natura onnicomprensiva della retribuzione.

Ai fini di una piana esposizione, occorre premettere che, per quanto riguarda il personale con qualifica dirigenziale, la natura onnicomprensiva della retribuzione, già oggetto di espressa enunciazione normativa all'art. 19, secondo comma, ultimo periodo del D.Lgs. 29/1993, è desumibile dalla previsione di cui all'art. 24, terzo comma, del D.Lgs. 165/2001 che, riproducendo l'analoga previsione di cui all'art. 24, terzo comma, del D.Lgs. 29/1993,

dispone che *“La retribuzione del personale con la qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità”* (comma 1), e *“Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall’amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa”* (comma 3).

Questa disciplina ha un’impronta più rigorosa rispetto a quella precedente, contenuta nell’art. 50 del D.P.R. 748/1972, poiché ha disancorato il principio di onnicomprensività della retribuzione dalla formale connessione con l’ufficio ricoperto, ponendolo come attributo proprio della retribuzione stessa, per consentire il mantenimento dell’omogeneità dei trattamenti economici pur in presenza della maggiore flessibilità organizzativa connessa con la privatizzazione del pubblico impiego, che ha comportato, tra l’altro, l’introduzione, nelle amministrazioni pubbliche, dei principi della mobilità interna e della temporaneità delle cariche dirigenziali (cfr. Corte dei conti Sez. II App. n. 278/2005).

Alla luce della normativa sopra citata, la giurisprudenza amministrativa, nonché quella della Corte dei conti (fra le altre, v. Sez. Puglia n. 479 del 2007; Sez. III App. n. 179 del 2006), si è espressa nel senso che tutti gli incarichi comunque conferiti dall’Amministrazione di appartenenza e relativi ad attività attinenti all’ufficio debbano ritenersi assoggettati al predetto principio di onnicomprensività della retribuzione, costituita dal trattamento economico fondamentale ed accessorio. (Corte dei Conti, Sez. Giur. Sardegna, sent. n. 1833/2008)

Reputa, poi, la Sezione che il principio di onnicomprensività della retribuzione debba ritenersi vigente anche con riferimento al personale degli enti locali privo di qualifica dirigenziale.

In proposito si osserva che, avuto riguardo alla generalità del personale dipendente dagli enti locali, il principio di onnicomprensività della retribuzione, già desumibile dall'art. 19, quinto comma, del D.P.R. 191/1979, è stato oggetto di espressa consacrazione normativa con l'art. 31 (rubricato "onnicomprendività") del D.P.R. 347/1983 (di recepimento delle "norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dipendente dagli enti locali), che ha *"fatto divieto di corrispondere ai dipendenti, oltre a quanto specificatamente previsto dal presente accordo, ulteriori indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo in connessione con i compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente"*.

Detto principio si desume, peraltro, anche dalla inderogabilità della struttura della retribuzione stabilita dai contratti collettivi, a termini del combinato disposto di cui agli artt. 2 del D.Lgs. n. 165 del 2001, secondo cui *"L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale"* e dell'art. 45 del medesimo decreto, secondo cui *"il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi. 2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'articolo 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi. 3. I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva. 4. I dirigenti sono responsabili dell'attribuzione dei trattamenti economici accessori"*.

Ancora, il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Enti Locali e Regioni del 01.04.1999, in aderenza al disposto legislativo di cui all'art. 45 del D.Lgs. n. 165 del 2001, che demanda alla contrattazione la materia del trattamento economico fondamentale ed accessorio, dispone, all'art. 15, la obbligatoria costituzione di un fondo a cui destinare le risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

Le risorse confluite in detto fondo sono utilizzate, tra l'altro, per erogare compensi diretti ad incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo, in modo selettivo e secondo risultati accertati dal sistema permanente di valutazione (art. 17, comma 1, lett. a).

Il successivo art. 18 del CCNL Enti Locali, così come riformulato dall'art. 37 del CCNL del 22.01.2004, ribadisce, poi, che l'attribuzione dei compensi, di cui all'art. 17, comma 1, lett. a), è strettamente correlata ad effettivi incrementi di produttività e di miglioramento qualitativi e quantitativi dei servizi ed è, quindi, attuata secondo modalità definite a livello di ente o in una unica soluzione, ma sempre e comunque dopo un necessario processo di valutazione della prestazione e del risultato conseguito, che dovrà essere effettuato dal dirigente, nel rispetto di criteri e prescrizioni predefinite dal sistema permanente di valutazione.

L'art. 15, comma 5, prevede, altresì, che in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio a cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni, di cui all'art. 6 del D.Lgs 29/1993, si valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.

Alla luce delle suesposte considerazioni, reputa la Sezione che non possa revocarsi in dubbio la vigenza del principio di onnicomprensività della retribuzione, sia per il personale

dirigente, che per il personale non dirigente degli enti locali.

Le delibere che hanno disposto i pagamenti di compensi aggiuntivi per i compiti inerenti il progetto “Equal Slalom” e per la gestione dei Patti Territoriali della Provincia sono in palese contrasto con i precetti che tale principio sanciscono.

La solidità di tali conclusioni, poi, non è attenuata dalla affermazione difensiva secondo cui non vi sarebbe attinenza tra le mansioni svolte in relazione al Progetto “Equal Slalom” ed ai Patti Territoriali e l'ordinaria attività dell'ente.

L'attuazione delle politiche comunitarie e la valorizzazione delle attività produttive locali, infatti, come detto, certamente rientrano tra i compiti istituzionali dell'Amministrazione provinciale, tant'è che vi è un'apposita unità organizzativa (quella del Servizio Sviluppo Locale e Politiche UE, diretta dall'odierno convenuto) deputata a curare i pertinenti adempimenti.

4.2 La violazione di tali precetti integra una condotta produttiva di danno per il pubblico erario.

In proposito, sembra opportuno evidenziare che, secondo un orientamento giurisprudenziale pressoché pacifico (cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. Lombardia, 5 marzo 2007, n. 141; *id.*, Sez. App. III, 10 marzo 2003, n. 100/A; *id.*, Sez. Molise, 4 aprile 2002, n. 65/E), i profili di illegittimità degli atti costituiscono un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che all'adozione di quegli atti abbiano concorso.

In altri termini, la non conformità dell'azione amministrativa alle puntuali prescrizioni che ne regolano lo svolgimento pur non essendo idonea a generare, di per sé, una responsabilità amministrativa in capo all'agente, può assumere rilevanza allorché quegli atti integrino una condotta almeno gravemente colposa, foriera di un nocumento economico per l'Amministrazione.

Tale principio, certamente valevole come enunciazione di sintesi che trascende il concreto e l'occasionale, deve comunque subire un'operazione di taratura per tener conto dei peculiari

connotati dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene portato all'attenzione del Giudice contabile.

Ebbene, tale operazione di attualizzazione e specificazione del principio porta il Collegio a ritenere che le plurime e qualitativamente significative devianze dalle vincolanti prescrizioni di riferimento, in occasione dei conferimenti degli incarichi in precedenza specificati, integrano fatti dannosi per l'erario provinciale.

A tale conclusione induce la considerazione secondo la quale il principio della onnicomprensività della retribuzione è posto a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica.

La preservazione di tali valori ha luogo attraverso la fissazione di tetti quantitativi alla spesa, ma anche mediante l'imposizione di vincoli di carattere modale, che definiscono condizioni e procedure che legittimano l'esborso.

In tale peculiare contesto, il rispetto delle procedure e delle limitazioni alla erogazione di remunerazioni aggiuntive per compiti d'ufficio è presupposto di legittimità della spesa sostenuta: non vi sono, quindi, meri vizi inficianti l'azione amministrativa con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità dei provvedimenti, ma sussistono violazioni che si riverberano anche sugli effetti economici prodotti da questi, rendendo, automaticamente, dannosa per l'erario la conseguente spesa.

Pertanto, quando, come nel caso in esame, il legislatore subordina l'effettuazione della spesa alla ricorrenza di presupposti di ordine sostanziale e procedurale, ritenendo implicitamente non utili tutte quelle spese effettuate in difetto della loro ricorrenza, è sufficiente che la spesa si effettui *contra legem* perché si realizzi il danno.

Tale ricostruzione è in linea con un orientamento giurisprudenziale consolidato sia in primo grado (tra le tante, più di recente, Sez. Giur. Lazio, sent. 6.5.2008, n. 736; Sez. Giur. Sicilia sent. 7.1.2008, n. 185; Sez. Giur. Molise sent. 28.2.2007, n. 50; Sez. Giur. Sicilia sent.

21.9.2007, n. 2492; Sez. Giur. Veneto sent. 3.4.2007, n. 303; Sez. Giur. Calabria sent. 30.8.2006, n. 672), che in grado di appello (*ex pluribus*: Sez. I App sent. 28.5.2008, n. 237; Sez. App. III sent. 5.4.2006, n. 173; Sez. App. II sent. 20.3.2006, n. 122; Sez. App. II sent. 16.2. 2006, n. 107; Sez. App. III sent. 6.2.2006, n. 74 ; Sez. App. I sent. 4.10.2005, n. 304; Sez. App. I sent. 8.8.2005, n. 259; Sez. App. I sent. 31.5.2005, n. 187; Sez. App. III sent. 13.4.2005, n. 183; Sez. App. II sent. 28.11.2005, n. 389) in materia di conferimenti di incarichi a personale esterno all'Amministrazione.

Il principio è, comunque, agevolmente esportabile anche alla vicenda in esame, attesa la omogeneità della finalità dei presidi ordinamentali posti, nei rispettivi ambiti, a tutela della finanza pubblica.

Pertanto, alla luce delle su esposte considerazioni, nel caso oggetto del presente giudizio, deve reputarsi sussistente un danno erariale pari alle somme che sono state pagate per la remunerazione del personale coinvolto nel progetto di iniziativa comunitaria denominato "Equal Slalom" e nello svolgimento di attività connesse alla gestione dei Patti Territoriali della Provincia di Lecce.

Trattandosi, infatti, di prestazioni comunque rientranti nei doveri d'ufficio, nessun compenso poteva essere attribuito, in aggiunta alla ordinaria retribuzione, in favore del dirigente e dei dipendenti dell'Amministrazione coinvolti nella attuazione delle iniziative.

Alla luce delle suesposte considerazioni, non può revocarsi in dubbio che i compensi indebitamente stabiliti e corrisposti in proprio favore ed in favore dei dipendenti della Provincia di Lecce dal dott. Calamia costituiscano fonte di danno per la suddetta Amministrazione provinciale.

4.3 Tale danno è integralmente imputabile al Dirigente che ha proceduto ad adottare le delibere per l'attuazione del progetto "Equal Slalom" e dei Patti Territoriali della Provincia.

Nell'ambito delle prerogative inerenti l'ufficio ricoperto e con l'autonomia che normativamente è riconosciuta al soggetto che ricopre la posizione organizzativa apicale

della competente struttura amministrativa, infatti, l'odierno convenuto ha proceduto al riconoscimento di emolumenti ulteriori a se stesso e al personale dell'Ente.

Nella sequenza causale che lega la condotta gestoria al documento patrimoniale patito dall'Ente, nessun apporto può riconoscersi, come sostenuto dal difensore del Calamia, alle decisioni assunte dalla Giunta Provinciale.

Tale organo si è limitato, con le delibere 247/2004 (relativa all'iniziativa comunitaria "Equal Slalom") e 346/2003 (relativa ai Patti Territoriali) a conferire l'investitura operativa al Dirigente.

Nessuna indicazione gestoria è stata al medesimo fornita.

Pertanto, la responsabilità delle scelte operative non può che far capo, solitariamente, al Dirigente della struttura che ha adottato le misure organizzative per l'attuazione del progetto "Equal Slalom" e dei Patti Territoriali.

4.4 Circa l'elemento psicologico, la condotta imputabile al dott. Calamia, nella sua qualità di Dirigente responsabile dell'esborso dei non consentiti emolumenti, è connotata da colpa grave, così come prospettato dall'organo requirente.

Il principio di "onnicomprendività della retribuzione" costituisce, infatti, da oltre un ventennio, sia per i dirigenti che per i dipendenti privi di qualifica dirigenziale, un criterio informatore del trattamento economico nell'impiego pubblico (*cfr.* l'ormai abrogato art. 17, quarto comma, legge quadro sul pubblico impiego n° 93/1983, che prevedeva che *"per ogni qualifica funzionale deve essere fissato un livello retributivo unitario che deve essere articolato in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità e deve ispirarsi al criterio della onnicomprensività"*), reiteratamente ribadito sia a livello normativo, sia a livello giurisprudenziale (*cfr., ex multis*, nel senso che non possa essere corrisposto un compenso per l'attività svolta da dipendenti della stazione appaltante quali componenti di commissione giudicatrice, Cass. SS. UU. 04-01-1995 n°94, C.d.C. Sez. II giur. app. 13.05.1998 n°1 39, Sez. Giur. Puglia 03.07.2001 n°524), per cui è evidente come il convenuto, anche in

considerazione della qualifica dirigenziale rivestita, non potesse ignorare il suddetto principio e, comunque, facendo uso della diligenza e perizia minime, non avrebbe dovuto ignorarlo.

Si osserva che, ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo della colpa grave, non è necessaria l'effettiva consapevolezza, da parte del soggetto agente, del carattere antigiusuristico della propria condotta, essendo sufficiente che il soggetto avrebbe dovuto esserne consapevole con l'uso della diligenza minima.

4.5 In punto di quantificazione del danno, occorre evidenziare che la circostanza che parte delle attività per l'attuazione del progetto "Equal Slalom" e dei Patti territoriali siano state svolte al di fuori del normale orario di servizio non può essere valorizzata ai fini della attenuazione del pregiudizio al pubblico erario.

La tesi difensiva secondo cui dette attività avrebbero dato luogo alla corresponsione, in favore dei dipendenti interessati, del compenso per lavoro straordinario è infondata.

In disparte il rilievo che per i dipendenti aventi qualifica dirigenziale non spetta la remunerazione del lavoro straordinario stante il carattere assorbente ed onnicomprensivo del trattamento economico accessorio costituito dalla retribuzione di posizione e di risultato, si osserva che - come si desume anche dalla restrittiva disciplina dettata, in proposito, per i dipendenti degli enti locali, dall'art.16 D.P.R.268/1987 (disciplina che deve ritenersi tuttora vigente), contrassegnata da limiti, di natura sostanziale e quantitativa (monte-ore), imposti alle amministrazioni ed ai dipendenti da un meccanismo compensatorio delle eventuali eccedenze fondato su riposi sostitutivi da fruire, compatibilmente con le esigenze di servizio, nel mese successivo, e da un meccanismo che affida al confronto con le organizzazioni sindacali, "nel rispetto del monte ore complessivo", l'individuazione dei casi nei quali "per esigenze eccezionali ... il limite massimo individuale può essere superato" (*cfr.* C.d.S. Sez. V, 29.08.2006 n°5057) - la circostanza che il dipendente abbia effettuato prestazioni fuori del normale orario di ufficio e, pertanto, presumibilmente eccedenti l'orario d'obbligo, non è da sola sufficiente a radicare il suo diritto alla relativa retribuzione, considerato che la

retribuibilità del lavoro straordinario prestato dai dipendenti pubblici è subordinata all'autorizzazione formale e preventiva dell' Amministrazione, che postula la verifica in ordine alla ricorrenza di esigenze di servizio non suscettibili di essere soddisfatte con il normale orario di lavoro che rendano, nelle singole fattispecie, effettivamente necessario il ricorso allo straordinario (cfr., *ex multis*, C.d.S. Sez. V, 10.02.2004 n°472, C.d.S. Sez. V, 07.09.2007 n°4702).

4.6 Il convenuto ha, infine, eccepito l'omessa valutazione del vantaggio per l'Ente, sostenendo che il costo del personale interno è significativamente inferiore a quello del personale esterno e, dunque, la scelta concretamente operata avrebbe determinato un risparmio per Amministrazione provinciale.

Secondo il resistente, infatti, il vantaggio sarebbe apprezzabile rispetto all'ipotetico integrale affidamento dei compiti a soggetti esterni.

Questo dato di partenza, peraltro non efficacemente comprovato, è, tuttavia, in frontale contrasto con quella che è la fisiologia del sistema che prevede che, normalmente, i compiti di pertinenza dell'Ente debbano essere curati dal personale della medesima Amministrazione.

Sennonché, nel caso di specie, deve assolutamente escludersi che per l'espletamento dei compiti affidati, con riferimento ai progetti *de quibus*, al personale dipendente, e che come innanzi evidenziato, avrebbero potuto essere svolti durante il normale orario di servizio, l'amministrazione potesse legittimamente avvalersi di collaborazioni e/o incarichi esterni, stante l'evidente mancanza dei presupposti normativi. E peraltro, neppure vi sono evidenze del fatto che tale ipotetica soluzione abbia costituito oggetto di valutazioni comparative.

Dunque, una congettura, tale dovendosi reputare il ricorso a professionalità esterne per l'integrale svolgimento delle attività in discussione, non può essere assunta a parametro per valutazioni di convenienza.

A ciò si aggiunga che la quantificazione dei costi che l'Amministrazione avrebbe dovuto

sostenere ove avesse proceduto all'integrale affidamento a soggetti estranei alla compagine amministrativa non appare assistita da alcun elemento di riscontro idoneo ad asseverarne l'attendibilità.

In definitiva, le argomentazioni offerte dal convenuto non consentono di ritenere che le censurabili condotte al medesimo imputabili abbiano generato apprezzabili vantaggi dei quali tener conto ai fini della quantificazione dei rispettivi addebiti.

Questi ultimi, infine, nemmeno possono essere attenuati facendo ricorso, come invocato nella memoria di costituzione, al potere di cui all'art. 52, comma 2, del RD 1214/1934.

L'addebito non può essere mitigato alla luce della considerazione dei connotati della vicenda: vi sono state reiterate violazioni, su profili di importanza primaria, della disciplina della remunerazione del personale.

La significatività e numerosità degli scostamenti e la circostanza che gli stessi abbiano riguardato un segmento dell'agire pubblico assistito da prescrizioni imperative che non danno margini di opinabilità all'operatore inducono, quindi, a ritenere preclusa ogni indulgente valutazione.

5. Conclusivamente, il Collegio reputa sussistenti i presupposti per la configurabilità della responsabilità amministrativa in capo al Dott. Carmelo Calamia, nella qualità di Dirigente del Settore Programmazione Strategica – Servizio Sviluppo Locale, Politiche UE, Agricoltura, Risorse Mare della Provincia di Lecce, firmatario delle determinazioni nn. 171/04, 180/04, 36/05 e 45/05 riguardanti il progetto di iniziativa comunitaria denominato "Equal Slalom", e delle determinazioni nn. 7/05, 40/05, 64/05, 17/05, 31/05, 43/05, 64/05, 86/05 e 113/05, riguardanti la gestione dei Patti Territoriali della Provincia di Lecce.

In particolare, ritiene che per condotte gravemente colpose, l'esponente di vertice della competente struttura amministrativa abbia generato un danno per l'erario dell'Amministrazione provinciale pari, complessivamente, ad € 31.769,89.

Atteso che la pretesa azionata ha ad oggetto un debito di valore, detto importo dovrà essere

maggiorato della rivalutazione monetaria nel frattempo intervenuta, da calcolarsi secondo il tasso di inflazione misurato dall'indice ISTAT dei prezzi al consumo, dalla data di ciascun pagamento degli emolumenti alla data di pubblicazione della presente sentenza.

Sulla somma in tal modo rivalutata andranno corrisposti gli interessi nella misura legale, decorrenti dalla data di deposito della presente decisione e fino all'effettivo soddisfo.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dello Stato, come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale Regionale per la Puglia

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29609 del registro di segreteria, in accoglimento della domanda del Procuratore Regionale, condanna il dott. Carmelo Calamia al pagamento:

- in favore della Provincia di Lecce della somma di €31.796,89 (euro trentunomilasettecentonovantasei/89), oltre rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo il tasso di inflazione misurato dall'indice ISTAT dei prezzi al consumo, dalla data di ciascun pagamento degli emolumenti alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché degli interessi legali maturandi sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;
- al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali che, sino al deposito della presente decisione, si liquidano in complessivi €. 352,54 (eurotrecentocinquantadue/54).

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 13 maggio 2010.

L'Estensore

Il Presidente f.f.

f.to (Dott.ssa Giuseppina Mignemi) f.to(Dott. Antongiulio Martina)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 20 luglio 2010

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA

f.to (dott. Giuseppe de PINTO)